Texto para discussão ENAP

Desempenho e controle na reforma administrativa

Simon Schwartzman

ENAP | Escola Nacional de Administração Pública

Desempenho e controle na reforma administrativa

Simon Schwartzman

Texto 8

Brasília - DF
setembro/1996

Texto para Discussão é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora
Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora Geral de Difusão
Norma Guimarães Azeredo

Editoração eletrônica
José Antonio de Araújo

SCHWARTZMAN, Simon

S415d Desempenho e controle na reforma administrativa. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

7 f. (Texto para Discussão, 8)

1. Reforma administrativa 2. Administração pública - Desempenho e controle I. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP II. Título

CDU: 353.073

Tiragem: 600 exemplares

Brasília, 1996

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Diretoria de Pesquisa e Difusão
SAIS - Área 2-A
70610-900 - Brasília - DF
Telefone: (061) 245 5086
Fax: (061) 245 2894

Desempenho e controle na reforma administrativa

Grande parte das questões da reforma administrativa pode ser resumida em duas perguntas: como fazer com que os órgãos da administração funcionem bem? E como controlar as instituições, para que elas não façam uso indevido dos recursos públicos?

A maneira tradicional de tratar deste assunto é pensar que estas duas coisas dependem uma da outra, ou seja, que a melhor maneira de fazer com que as instituições funcionem bem é colocá-las sob um regime de controle e supervisão restritos. A prática, no entanto, assim como todas as teorias organizacionais modernas, mostra uma realidade diferente. O controle detalhado das organizações públicas, partindo do princípio de que o administrador é sempre desonesto, mata a iniciativa, cria procedimentos burocráticos inúteis, substitui a preocupação com as formalidades, e nem por isto garante a lisura das ações dos administradores. A visão moderna parte do princípio de que o administrador é honesto até prova em contrário, dá ampla flexibilidade de ação para os dirigentes das organizações, e substitui os controles formais pela avaliação de resultados.

Se todos sabem que isto é assim, por que as formas tradicionais de controle continuam existindo e, mais ainda, como explicar que muitas instituições, criadas dentro dos princípios gerenciais modernos pelo Estado brasileiro, acabam revertendo o formato tradicional? Existem muitas explicações para isto, mas a mais fundamental talvez seja o fato de que *a simples eliminação das restrições e controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais*. Nesta oportunidade, eu gostaria de examinar em detalhe estas duas questões, a do desempenho e a do controle.

Como garantir o bom desempenho das instituições?

Esta é uma questão central das ciências econômicas e da sociologia, e cada uma destas disciplinas apresenta uma resposta diferente, ambas analisadas em um trabalho clássico de Alberto Hirschman vários anos atrás[1].

- Simon Schwartzman, é presidente do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Para os economistas, a principal garantia do bom desempenho é a concorrência. Se existe competição por produtos, as firmas que produzem mercadorias de má qualidade, ou a preços demasiado elevados, abrem falência: se há competição por talento, as firmas que pagam mal, ou não cuidam de seus funcionários, não conseguem pessoas capazes, e por isso não conseguem competir, e acabam também expulsas do mercado. A palavra-chave, aqui, é a competição, que não se limita aos mercados convencionais. A excelência da pesquisa científica norte-americana e de seu sistema universitário, se explica, em grande parte, pela intensa competição que existe entre pesquisadores e instituições por estudantes qualificados, professores de prestígio, contratos de pesquisa com o setor privado, verbas de agências de fomento e um amplo mercado de instituições filantrópicas.

Os sociólogos trataram de explicar a motivação das pessoas pelos seus valores, e sobretudo pela religião. Por que, em algumas culturas, as pessoas buscam se aperfeiçoar, enriquecer, realizar coisas, são exigentes consigo mesmas, enquanto que em outras as pessoas são mais acomodadas, passivas, mais dispostas a fazer as coisas pelo jeito mais fácil, e não se preocupam tanto com a culpa e o pecado? Max Weber deu uma resposta famosa a esta questão: o que explica a preocupação com o desempenho, a vontade de competir, é a ética protestante, a busca da realização pessoal na terra como prova de bênção e salvação divina[2]. Mas é difícil, nos tempos atuais, encontrar protestantes puritanos entre os capitalistas do ocidente, e ética do desempenho também existe na China, na Coréia e no Japão.

Hoje não se pensa mais cultura como uma marca da história que carregamos para sempre, e da qual não podemos escapar. Se fosse assim, os povos ricos seriam ricos para sempre, e os pobres estariam condenados ao atraso irremediável. Cultura, sabemos hoje, é menos destino do que estratégia, oportunidade[3]. Nas sociedades modernas, a identidade e a coesão profissionais são um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento da competência, da dedicação ao trabalho e da busca de resultados socialmente significativos. Pela atividade profissional as pessoas criam laços de solidariedade, se diferenciam das demais, desenvolvem uma ética de trabalho e conhecimentos especializados, e conseguem da sociedade o reconhecimento, o prestígio e os recursos necessários para a manutenção e melhoria de sua qualidade de vida.

Estes dois elementos, mercado e profissão, são as grandes chaves e o segredo do bom desempenho das pessoas e das instituições nas sociedades modernas. Nem sempre eles trabalham no mesmo sentido. Profissões correm o risco de se fechar, criar privilégios e resistir ao escrutínio externo, próprio dos ambientes competitivos; mercados podem ser destrutivos, pela preocupação exclusiva com resultados de curto prazo.

Quando o mercado predomina, ainda assim há um papel para a ética profissional dos administradores, economistas e empresários, que é o que os distingue de meros especuladores[4]. Quando a profissão predomina, ainda assim há um papel para a competição, que é o que distingue as profissões autênticas das oligarquias corporativistas.

Se isto é assim, reformar a administração significa criar ao mesmo tempo mais mercado e mais profissão. O mercado se cria, no caso das empresas estatais, pela sua privatização. Mas mesmo quando não há mercado propriamente dito, há sempre lugar para a instalação de mecanismos competitivos por recursos públicos, através de indicadores de desempenho, sistemas permanentes de avaliação e competição no oferecimento de serviços para o público. Alguns destes mecanismos podem ser automáticos, ou depender das preferências do público; outros dependem de procedimentos mais complexos de avaliação. Na educação, por exemplo, existem propostas de dar dinheiro ou "vale educação" para os estudantes, e deixar que eles escolham as escolas que preferem, transferindo para elas seus recursos; em alguns países, os orçamentos das universidades se vinculam à qualidade e quantidade de alunos que conseguem atrair, ou que conseguem formar. Outros mecanismos são mais complexos, e dependem de sistemas de avaliação bem constituídos.

Culturas profissionais são mais difíceis de criar, mas existem caminhos conhecidos. No Brasil se tentou, muitas vezes, copiar o sistema francês de escolas governamentais que treinam especialistas para os diversos setores da administração pública. Exemplos são as academias militares, o Instituto Rio Branco, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e a Escola Nacional de Administração Pública em Brasília. De uma maneira geral, estas experiências não deram certo, ou começam a mostrar seus limites. A razão não é difícil de perceber. Isoladas dentro do serviço público, longe das instituições de formação profissional mais qualificadas, estas escolas não precisam competir por qualidade, e terminam se burocratizando. A idéia de criação de um "corpo profissional" fechado no serviço público só pode se manter em sociedades onde as universidades e as profissões ocupam posição secundária e subordinada em relação ao Estado, como ocorreu na Alemanha Imperial, e como ocorre até hoje, em grande parte, na França. Nos demais países, o que garante a qualidade da administração pública é a sua permanente abertura em relação às universidades, às profissões e inclusive em relação ao setor empresarial privado, que é uma fonte permanente de formação de lideranças e talentos gerenciais e administrativos. Na prática, isto significa que as burocracias públicas devem deixar de ser "instituições totais" e fechadas, e se aproximar dos demais setores da sociedade, no recrutamento de seus membros, nas regras de contratação de pessoal, nos níveis de pagamento, e na cultura profissional.

Como controlar as instituições?

Mercado e profissão não são suficientes, no entanto, quando recursos públicos e o interesse social estão em jogo. Um excelente hospital público pode atrair verbas para pesquisa, reter um corpo brilhante de profissionais, ser procurado por pacientes portadores de doenças as mais complexas, mas deixar de atender às necessidades de saúde da população carente, que poderia se beneficiar mais de uma ação preventiva e menos sofisticada técnica e cientificamente. No Brasil, os órgãos de controle existentes, do Tribunal de Contas às Secretarias de Controle Interno dos Ministérios, se dedicam quase que exclusivamente aos aspectos formais e legais dos atos administrativos; e quando tratam de ir mais além, examinando os resultados destes atos, se deparam com a falta de legitimidade e competência profissional e técnica de seus quadros para este tipo de trabalho. É possível fazer uma lista de outros mecanismos possíveis de controle e supervisão do desempenho de órgãos públicos, e discutir um pouco o alcance e as debilidades de cada um.

Existe alguma experiência no Brasil com Conselhos de diferentes tipos que procuram coordenar as ações governamentais em determinada área, ou acompanhar as atividades de determinada instituição. Exemplos são os Conselhos de Educação, Conselhos Interministeriais de diversos tipos, e conselhos curadores e de supervisão de entidades. Não existe, que eu saiba, nenhuma análise sobre o desempenho destes órgãos, e é possível que em muitos casos eles funcionem a contento. No entanto, eles podem cair facilmente em três armadilhas: transformar-se em burocracias perdidas na tramitação de papéis, como ocorre com os Conselhos de Educação; se esvaziar, transformando-se em meros órgãos homologadores de decisões executivas, nos casos de órgãos interministeriais de funcionamento intermitente; ou se transformar em arenas de confronto ou negociação de interesses particulares ou corporativos, quando constituídos por critérios de representação. A experiência parece sugerir que Conselhos são um instrumento importante de coordenação e acompanhamento das ações governamentais, desde que satisfaçam a alguns critérios básicos. Eles devem ser formados por pessoas *representativas* de diversos setores da sociedade, mas não de *representantes* desprovidos de autonomia; e devem ter um forte componente profissional, que possa lhes dar prestígio, respeitabilidade e capacidade de trabalho coordenado.

Um outro mecanismo que tem sido muito mencionado nos últimos tempos é o dos contratos de gestão. Neste modelo, do qual temos muito pouca experiência, as instituições se comprometem a desempenhar um conjunto determinado de atividades, e recebem um orçamento global para realizar seu trabalho. Este formato pode chegar a ser de aplicação

relativamente simples para instituições que produzem bens e serviços quantificáveis, mas se torna mais complexo para instituições de serviço ou de pesquisa. Nestes casos, os dados quantitativos têm que estar associados a avaliações qualitativas. Estas avaliações podem ser feitas por Conselhos Superiores ou Consultivos, mas requerem, na prática, procedimentos muito mais especializados e complexos do que estes órgãos colegiados conseguem desenvolver.

Em geral, o controle adequado do funcionamento e desempenho das instituições públicas requer a combinação de dois ingredientes que nem sempre andam juntos: a legitimidade e a competência técnica e profissional dos responsáveis pelos mecanismos de avaliação e acompanhamento. A legitimidade é um componente essencialmente político, mas não pode ser confundida com a simples representação de interesses partidários, de grupos ou órgãos governamentais nos órgãos de controle. A competência técnica, por sua vez, requer um aprendizado e treinamento profissional que quase não existe em nosso meio. Para que possam funcionar a contento, estes órgãos de supervisão e controle devem, muitas vezes, criar suas próprias estruturas técnicas de avaliação e acompanhamento de resultados, ou se valer de empresas ou instituições especializadas que tenham condições de fazer este trabalho sem colocar em risco a legitimidade de suas conclusões e recomendações. As funções reguladoras do Estado são muito distintas das funções executivas e de ordem legal de tipo tradicional, principalmente quando a regulação não é feita pela simples aplicação da letra da lei, como é nossa tradição, mas requer uma avaliação qualitativa de processos e resultados. Isto significa que a reforma da Administração Pública brasileira não será simples resultado de modificações legislativas, por mais importantes que estas modificações sejam. Ela requer toda uma mudança de cultura, todo um novo aprendizado que teremos que cumprir.

Notas

1 - Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty - Responses to Declines in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

2 - Max Weber, *The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism*, diversas edições.

3 - Para uma visão fascinante desta nova perspectiva, cf. Michael Thompson, Richard Ellis e Aaron Wildawsky, *Cultural Theory*, Westview Press, 1990.

4 - Para Émile Durkheim, fundador da sociologia francesa, a organização da sociedade pela divisão do trabalho, típica das sociedades modernas, não poderia depender exclusivamente da agregação dos interesses individuais, mas dependia do cimento de uma cultura e de valores comuns, que deveriam ser assegurados pela educação pública. C. E. Durkheim, *La Division du Travail Social*, diversas edições.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Números publicados